Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2016–2017

34 352 Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 50

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 december 2016

Inleiding

In deze brief geef ik een beeld van de uitvoering van de Participatiewet. Hiermee doe ik mijn toezegging gestand om u hier jaarlijks over te informeren.[1] Dit beeld is mede gebaseerd op de meest actuele CBS-gegevens. Deze gegevens zijn opgenomen in de bijlage van deze brief onder «Kwantitatief beeld van de uitvoering». Ook geef ik in deze brief een reactie op het rapport van de Inspectie SZW «Als je ze loslaat, ben je ze kwijt» over arbeidsondersteuning aan jonggehandicapten (zie bijgevoegd rapport)[2]. En informeer ik u over de stand van zaken herindeling Wajong.

Daarnaast kom ik met deze brief tegemoet aan de toezeggingen, die ik gedaan heb tijdens het AO van 27 oktober, om u te informeren over de pilot inkoop van diensten en de evaluatie AMvB experimenten (Kamerstuk 34 352, nr. 49). Ook ga ik in op twee verzoeken van uw Kamer naar aanleiding van een onderzoek naar de kostendelersnorm in Amsterdam, en informeer ik u over de toepassing van de kostendelersnorm in de Toeslagenwet. Tenslotte maak ik van de gelegenheid gebruik om uw Kamer te informeren over de ontwikkelingen rond brutering van de bijstand, een door gemeenten aangedragen oplossingsrichting om tijdelijk en deeltijdwerk vanuit de bijstand eenvoudiger te faciliteren.

In mijn twee Kamerbrieven van 14 oktober ben ik reeds ingegaan op de invoering van de Praktijkroute voor de banenafspraak, de laagste loonschalen en de middelen voor de uitvoering van de Wsw.[3] Daarom komen deze onderwerpen niet aan de orde in deze brief. Ik stuur uw Kamer voor de begrotingsbehandeling SZW separaat een brief over de

[1] Kamerstuk 34 352, nr. 1
[2] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[3] Kamerstuk 34 352, nrs. 40 en 41

kst-34352-50
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

middelen Wsw en beschut werk, naar aanleiding van mijn toezeggingen bij de plenaire behandeling op 23 november (Handelingen II 2016/17, nr. 26, debat over verplichten van beschermd werk) van het wetsvoorstel tot Wijziging van Participatiewet en enkele andere wetten in verband met het verplichten van beschut werk en met betrekking tot het quotum van arbeidsbeperkten en het openstellen van de Praktijkroute.[4]

Beeld uitvoering Participatiewet

De Participatiewet heeft als doel om mensen, zonder of met een arbeidsbeperking, aan het werk te helpen en een bijstandsuitkering te verstrekken indien zij niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien. De wet kent veel beleidsruimte aan gemeenten toe, om samen met andere partners, ondersteuning op maat te bieden en steeds beter in te spelen op de nieuwe doelgroep jonggehandicapten. Daarbij is het van belang te beseffen dat het een ontwikkelingsproces is om de nieuwe doelgroep effectief te ondersteunen naar werk. Er is hierbij sprake van een geleidelijke groei van de instroom van de nieuwe doelgroep van de Participatiewet. Jaarlijks komt er een nieuw cohort bij, die voorheen een beroep zou hebben gedaan op de Wsw of de Wajong. Pas na verloop van tijd wordt het structurele niveau bereikt. Gemeenten gaven tijdens de interviews in de eerste helft van 2015 aan een periode van één tot twee jaar nodig te hebben om de transitie te maken die de Participatiewet van hen vraagt.

Deze brief laat de ontwikkelingen zien ten opzichte van mijn eerdere brief van 27 november 2015. Er zijn duidelijk stappen vooruit gezet. Zo hebben de werkgevers van markt en overheid de afgesproken aantallen banen uit de banenafspraak voor 2015 ruim gehaald. Ook constateert de Inspectie SZW op basis van een representatief onderzoek onder gemeenten en vso- en proscholen dat gemeenten schoolverlaters met een arbeidsbeperking afkomstig van de vso- en proscholen goed in beeld hebben. Bij de meeste gemeenten is er sprake van een warme overdracht van deze schoolverlaters van school naar gemeente. Er komen ook intensievere vormen van (veelal regionale) samenwerking voor tussen scholen en gemeenten, gericht op een structureel betere aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt en het creëren van stages en banen voor de doelgroep. Gemeenten zijn in deze intensievere vorm van samenwerking ook bereid te investeren als de jongere nog op school zit.

De meest actuele CBS-gegevens laten zien dat het aantal voorzieningen en het aantal mensen met een voorziening op peil blijft. De Inspectie constateert ook dat de meerderheid van de gemeenten – zij het vaak begrensd – de belangrijke instrumenten loonkostensubsidie, jobcoaching en proefplaatsing vaak of altijd inzet. Het verstrekken van loonkostensubsidies voor de Participatiewet begint volgens de CBS-cijfers op gang te komen. Er is sprake van een stijgende lijn. Daarnaast is via bestuurlijke afspraken met partijen die deel uitmaken van de Werkkamer en het daarop aansluitende wetsvoorstel stroomlijning loonkostensubsidie Participatiewet actie ondernomen naar aanleiding van signalen uit de praktijk die wezen op belemmeringen voor de toepassing van loonkostensubsidie. De Inspectie wijst hier ook op in haar rapportage. Ik verwacht voor de toekomst een positief effect op de inzet van het instrument loonkostensubsidie vanwege de maatregelen op grond van het wetsvoorstel stroomlijning loonkostensubsidie Participatiewet.[5] Een onderdeel van het wetsvoorstel is ook het structureel beschikbaar maken van de no-riskpolis voor mensen uit de gemeentelijke doelgroep banenafspraak en beschut

[4] Kamerstuk 34 578, nr. 2
[5] Kamerstuk 34 514, nr. 2.

werk. Deze maatregel is er op gericht de werkgevers zoveel mogelijk te ontlasten bij het aannemen van mensen met een arbeidsbeperking en zo zorg te dragen voor structurele banen.

Er is echter ook een aantal aandachtspunten die van belang zijn om met alle betrokken partijen aan te pakken. Ten eerste het aantal beschutte werkplekken dat ver achterblijft bij de ramingen. Daarom heb ik een wetsvoorstel bij uw Kamer ingediend dat gemeenten verplicht om beschutte werkplekken te realiseren, aansluitend bij de behoefte.[6] Met dit wetsvoorstel heeft uw Kamer op 29 november ingestemd. Hiermee wordt ook tegemoetgekomen aan het aandachtspunt uit de rapportage van de Inspectie dat gemeenten bepaalde groepen jonggehandicapten geen ondersteuning bieden naar betaald werk. Ten tweede wil ik met deze wet ook het creëren van banen voor de doelgroep waar mogelijk verder vereenvoudigen. Daarom wordt met deze wet ook de praktijkroute ingevoerd. Met de praktijkroute kunnen mensen via een gevalideerde loonwaardemeting door de gemeente op de werkplek worden toegelaten tot het doelgroepenregister voor de banenafspraak.

Een derde aandachtspunt is de beschikbaarheid en vindbaarheid van kandidaten voor de banenafspraak. Het mag niet zo zijn dat werkgevers die passend werk aanbieden geen kandidaten krijgen omdat kandidaten niet vindbaar zijn. Voor de banenafspraak biedt de Kandidatenverkenner hiervoor een oplossing. De Kandidatenverkenner maakt het voor werkgevers mogelijk om in geanonimiseerde klantprofielen naar geschikte kandidaten te zoeken. Inmiddels staan bijna 60.000 mensen met een profiel in de Kandidatenverkenner. Essentieel is dat blijvend wordt geïnvesteerd in kennis van het klantenbestand en het opstellen en beschikbaar maken van klantprofielen zodat kandidaten vindbaar zijn. Vooral gemeenten moeten een grote inhaalslag maken. De Programmaraad ondersteunt gemeenten en arbeidsmarktregio's hierbij met de inzet van een vliegende brigade. Om regio's zicht te geven op de voortgang, publiceert de Programmaraad begin februari 2017 cijfers over het aantal klantprofielen dat per arbeidsmarktregio vindbaar is via de Kandidatenverkenner. Voor de langere termijn werk ik met landelijke partijen en de arbeidsmarktregio's aan een gezamenlijke aanpak om matchen op werk in brede zin duurzaam te verbeteren. Zie ook mijn brief van 27 oktober.[7] Ik doe er alles aan om in overleg met betrokken partijen eventuele knelpunten in de wetgeving en de uitvoeringsprocessen weg te nemen. Hierbij luister ik goed naar alle partijen in de uitvoering om er voor te zorgen dat de afgesproken aantallen banen gerealiseerd worden. Deze constructieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering draagt bij aan de gewenste cultuuromslag om een inclusieve arbeidsmarkt te realiseren.

Ik blijf de uitvoering van de Participatiewet monitoren en evalueren. Op dit moment bereiden de onderzoeksbureaus samen met de klankbordgroepen de tweede ronde van ervaringsonderzoeken onder cliënten, werkgevers en gemeenten voor.[8] Deze ervaringsonderzoeken worden de eerste helft van 2017 uitgevoerd. In deze onderzoeken wordt onder meer de arbeidsondersteuning aan de doelgroep van de Participatiewet gemonitord, de inzet van de instrumenten zoals beschut werk, loonkostensubsidie en jobcoach, de regionale samenwerking, de werkgeversdienstverlening en de vormgeving van de cliëntenparticipatie. Over de

6 Kamerstuk 34 578, nr. 2
7 Kamerstuk 29 544, nr. 745
8 Zie voor de uitkomsten van de eerste ronde ervaringsonderzoeken de brief die op 27 november naar uw Kamer is gestuurd, Kamerstuk 34 352, nr. 1

uitkomsten van deze ervaringsonderzoeken wordt u in het najaar van 2017 geïnformeerd.

CBS start binnenkort met de meting van uitval naar ZW/WW van baanstarters uit de eerste jaargroep van de Participatiewet, de jaargroep 2015. Via die meting zal in september/oktober 2017 kunnen worden vastgesteld of de eerder vastgestelde grenswaarde wordt overschreden. U wordt hierover ook in het najaar van 2017 geïnformeerd.

In het wetsvoorstel verplichten beschut werk en openstellen praktijkroute, waarmee uw Kamer op 29 november heeft ingestemd, is naar aanleiding van een amendement vastgelegd dat de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk worden geëvalueerd.[9] Een verslag hiervan wordt in 2019 aan de Tweede Kamer gestuurd.

Het SCP rondt op dit moment de eerste fase van de eindevaluatie Participatiewet af. In deze eerste fase beschrijft SCP de probleemanalyse en de beleidstheorieën die ten grondslag liggen aan de Participatiewet en werkt het SCP de effectiviteitmeting nader uit. Er is een start gemaakt met de tweede fase waarin de effectiviteitmeting en de doelgroepanalyse wordt uitgevoerd. Hiermee wordt nagegaan of de doelstellingen van de Participatiewet zijn behaald. De eindevaluatie wordt in 2019 opgeleverd.

Ik constateer al met al dat er stappen vooruit worden gezet, maar dat we er zeker nog niet zijn. Ik roep alle betrokken partijen om in overleg met elkaar door te gaan met de transformatie die met de Participatiewet beoogd wordt. Om ervoor te zorgen dat mensen met een arbeidsbeperking de kans krijgen te participeren in de samenleving, bij voorkeur met betaald werk bij een reguliere werkgever. Door te werken kunnen mensen in hun eigen inkomen voorzien, kunnen ze bijdragen aan de samenleving en krijgen ze een gevoel van eigenwaarde. Dit is wat we nastreven met een inclusieve arbeidsmarkt.

Beleidsreactie Inspectie SZW-rapport arbeidsondersteuning aan jonggehandicapten

Inleiding

De Inspectie SZW heeft op mijn verzoek onderzocht of gemeenten de groep jongeren met een arbeidsbeperking in beeld heeft en de ondersteuning geeft om hen naar werk toe te leiden. Het is voor deze groep jongeren heel belangrijk dat zij een goede start maken op de arbeidsmarkt. Als deze start goed verloopt, zijn hun toekomstperspectieven ook beter. Gezien het belang hiervan wil ik goed zicht blijven houden op de begeleiding van deze jongeren naar werk. Deze rapportage «Als je ze loslaat, ben je ze kwijt» is een vervolgonderzoek naar de begeleiding door gemeenten van hun nieuwe doelgroep. Het eerste onderzoek heeft zijn weerslag gekregen in het Inspectierapport «De weg naar extra banen» dat de Kamer op 12 september 2016 is aangeboden.[10] In deze brief ben ik uitgebreid ingegaan op de resultaten van dit rapport. Het bijgevoegd vervolgonderzoek «Als je ze loslaat, ben je ze kwijt» is gebaseerd op een enquête onder 89 gemeenten en groepsgesprekken met 10 centrumgemeenten (zowel de beleid- als de uitvoeringskant), in aanwezigheid van vso- en proscholen. Deze activiteiten zijn uitgevoerd in juni en juli 2016. Daarnaast is op basis van de resultaten van de enquête en de groepsgesprekken met gemeenten en scholen een online discussie gehouden onder vso- en proscholen in augustus en september 2016.

[9] Kamerstuk 34 578, nr. 16
[10] Kamerstuk 34 352, nr. 37

Onderzoeksresultaten

De Inspectie SZW constateert in deze rapportage dat gemeenten steeds beter bekend raken met de nieuwe doelgroep. Gemeenten en vso- en proscholen werken op dit punt steeds beter samen, daar zijn afgelopen jaar flinke stappen in gemaakt. Bij de meeste gemeenten is er sprake van een warme overdracht van de schoolverlaters van school naar gemeente. Er komen ook intensievere vormen van (veelal regionale) samenwerking voor tussen scholen en gemeenten, gericht op een structureel betere aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt en het creëren van stages en banen voor de doelgroep. Gemeenten zijn in deze intensievere vorm van samenwerking ook bereid te investeren als de jongere nog op school zit. Gemeenten hebben schoolverlaters met een arbeidsbeperking afkomstig van de vso- en proscholen goed in beeld.

Andere groepen zoals schoolverlaters die niet afkomstig zijn van vso- en pro-scholen, nuggers en jongeren die na werk weer uitvallen zijn blijkens de rapportage minder goed in beeld. Gemeenten zijn zich volgens de Inspectie bijvoorbeeld vaak (nog) niet bewust van hun wettelijke verantwoordelijkheid voor de begeleiding van de jongeren die tot de doelgroep loonkostensubsidie behoren en na uitval na werk een uitkering ontvangen van UWV. Diverse gemeenten ondernemen activiteiten om bovengenoemde groepen beter in beeld te krijgen, maar de verschillende partijen in het netwerk van de jongeren zijn nog zoekende naar hun precieze rol daarbij. De rol van het RMC is hierin ten tijde van het onderzoek veelal nog beperkt. Wat betreft de samenwerking met scholen is ruimte voor verbetering. Scholen ervaren soms te vaak wisselende aanspreekpunten bij gemeenten. De uitdaging ligt in een betere regionale coördinatie vanuit de centrumgemeenten met daarbij ook een actieve rol van de andere gemeenten om hun bijdrage te leveren aan de invulling van de regionale samenwerking. De Inspectie ziet hier overigens goede voorbeelden van.

De Inspectie constateert dat de meerderheid van de gemeenten – zij het vaak begrensd – de belangrijke instrumenten loonkostensubsidie, jobcoaching en proefplaatsing vaak of altijd inzet. Ook constateert zij dat de meerderheid van de gemeenten jongeren met een lage arbeidsproductiviteit niet leidt naar betaald werk maar naar alternatieve vormen van participatie zoals dagbesteding of vrijwilligerswerk. De Inspectie ziet hier spanning met de uitgangspunten van de Participatiewet.

Financiële overwegingen spelen daarbij een rol, bijvoorbeeld omdat de inzet van de loonkostensubsidie niet opweegt tegen de besparingen op de uitkering. Dat blijkt uit het gegeven dat die gemeenten ondergrenzen van loonwaarde hanteren bij de inzet van loonkostensubsidie. Maar ook de overtuiging dat betaald werk geen haalbare kaart is voor deze groep, is een overweging van gemeenten om hen niet naar betaald werk te begeleiden. De Inspectie constateert verder dat de meerderheid van de gemeenten de inzet van het instrument jobcoach in omvang en duur begrenst waardoor de kans op duurzame participatie kleiner is. De inzet van de jobcoach wordt verder verschillend vormgegeven. Een deel van de gemeenten koopt de dienstverlening van een jobcoach in, een ander deel vergoedt de werkgever kosten van begeleiding en een deel heeft eigen jobcoaches om jongeren te begeleiden op de werkplek.

Gemeenten hebben over het algemeen het uitgangspunt dat jongeren nooit «thuis op de bank komen te zitten» (sluitende aanpak). Als zij geen werk hebben, dan krijgen zij bijvoorbeeld een traject om hun arbeidsmogelijkheden te ontwikkelen of op peil te houden, of ze krijgen tijdelijk een plaats in de dagbesteding. De Inspectie constateert echter dat er gemeenten zijn die onvoldoende middelen hebben of beschikbaar stellen

om de jongeren een dergelijke voorziening aan te bieden. Voor die jongeren is het een reëel risico dat zij hun (werknemers) vaardigheden kwijtraken of zelfs uit beeld verdwijnen.

Beleidsreactie

Algemeen

Allereerst dank ik de Inspectie SZW voor deze rapportage. Zoals u weet vind ik de begeleiding van kwetsbare jongeren met een arbeidsbeperking naar werk belangrijk. Door te werken kunnen jongeren in hun eigen inkomen voorzien, kunnen ze bijdragen aan de samenleving en krijgen ze een gevoel van eigenwaarde. Dit is ook wat we nastreven met een inclusieve arbeidsmarkt. Het is de verantwoordelijkheid van gemeenten om de nieuwe doelgroep in beeld te krijgen en te begeleiden naar werk. Ik vind het van belang dat gemeenten deze verantwoordelijkheid nemen en deze jongeren door middel van maatwerk en met inzet van de nieuwe instrumenten die de Participatiewet biedt, ondersteunen bij het vinden van werk. Daarom heb ik de Inspectie SZW ook verzocht nader onderzoek te doen naar de vraag of de gemeenten de jongeren met een arbeidsbeperking in beeld hebben en of zij deze groep actief oppakken.
De rapportage laat positieve ontwikkelingen zien ten opzichte van de eerdere rapportage van de Inspectie «De weg naar extra banen» (Kamerstuk 34 352, nr. 37): het blijkt dat er stappen vooruit zijn gezet. Tegelijk benoemt de Inspectie ook een aantal aandachtspunten die van belang zijn om met alle betrokken partijen aan te pakken. De Participatiewet kent daarbij veel beleidsruimte aan gemeenten toe, om samen met andere partners, beleid op maat te bieden en steeds beter in te spelen op de nieuwe doelgroep.

Samenwerking vso/pro-scholen en gemeenten; jongeren in beeld

Ik ben blij met de constatering dat gemeenten stappen vooruit hebben gemaakt in de ondersteuning van hun nieuwe doelgroep. De overgrote meerderheid van de gemeenten (80 procent van de gemeenten) heeft de jongeren in zijn gemeente vroegtijdig, veelal op school, al in beeld. Daardoor zijn gemeenten volgens de Inspectie in staat om met de begeleiding van de jongeren met een arbeidsbeperking al op de school of direct bij instroom van de jongere in de uitkering te starten. Ook is er bij verreweg de meeste gemeenten sprake van een warme overdracht tussen de vso- en proscholen en gemeente. Ten opzichte van de vorige rapportage van de Inspectie is er op dit punt veel werk verzet. Deze overdracht is cruciaal voor een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, zoals ook wordt bevestigd in het rapport van december 2015 van Regioplan over de regionale samenwerking rondom arbeidstoeleiding van kwetsbare jongeren. Eén van de succesfactoren die Regioplan formuleert voor de samenwerking bij arbeidstoeleiding is dat de informatie over de leerling door de school wordt overgedragen aan de gemeente en hierbij persoonlijk overleg plaatsvindt.

De rapportage laat ook zien dat ruim de helft van de gemeenten, zeker grote gemeenten (60 procent van de grote gemeenten), de vier-wekenzoektermijn wat betreft de arbeidsondersteuning niet toepassen bij deze jongeren. De Participatiewet biedt gemeenten de ruimte om jongeren al tijdens de vier-wekenzoektermijn te ondersteunen. Dit is niet bij alle gemeenten bekend. Er zullen jongeren zijn die weinig tot geen ondersteuning nodig hebben, maar er zullen er ook zijn die zonder adequate ondersteuning van de gemeente na het verlaten van het onderwijs de weg naar de arbeidsmarkt of naar een vervolgopleiding niet kunnen vinden. Het is belangrijk dat gemeenten wat betreft het toepassen

van de vier weken zoektijd en het aanbieden van ondersteuning vanuit hun verantwoordelijkheid de juiste individuele afweging maken. Voor jongeren met een beperking is een continue begeleiding essentieel.

Bij intensieve samenwerkingsvormen zijn gemeenten ook bereid te investeren in de jongeren die nog op school zitten. Bij sommige gemeenten gaat de begeleiding ook door als de jongere werkt met een loonkostensubsidie en weer uitvalt uit dat werk. Daardoor krijgt de jongere blijvende ondersteuning, wat erg belangrijk is voor vooral deze groep jongeren met een arbeidsbeperking. Zoals de Inspectie ook aangeeft in zijn rapportage zijn gemeenten wettelijk verplicht om mensen die met loonkostensubsidie werken en vervolgens uitvallen arbeidsondersteuning te bieden als er geen werkgever meer is.[11]

De Inspectie merkt ook op dat er in de praktijk onduidelijkheid lijkt te zijn over de nazorgtaak van scholen. Wat dit betreft geldt als uitgangspunt dat de scholen verantwoordelijk zijn zolang leerlingen nog op school zitten. De nazorgverplichtingen zijn als volgt geregeld. Voor het pro en mbo geldt dat er geen wettelijke nazorgplicht is, voor het vso is een beperkte nazorg opgenomen in de wet. Scholen kunnen tot twee jaar na het verlaten van de school op initiatief van de leerling nog adviseren over bijvoorbeeld de werkplek. Er is wat dit betreft geen sprake van een actieve rol van de school.

Regionale coördinatie

De Inspectie constateert dat sommige scholen het lastig vinden om met veel gemeenten met eigen beleid en procedures te moeten samenwerken. Scholen vragen daarom om meer regionale coördinatie vanuit de centrumgemeenten. Blijkens de rapportage worden er in de praktijk verschillende oplossingen gekozen om tot die coördinatie te komen. Wat voorkomt is dat de regionale meld- en coördinatiefunctie van gemeenten (RMC), een arbeidsdeskundige van UWV, een leerplichtambtenaar of een speciaal coördinatiepunt de coördinatie verzorgt.

De Inspectie wijst ook op het belang van regionale samenwerking tussen gemeenten en scholen en de belangrijke rol die de RMC-functie van gemeenten speelt bij het in beeld krijgen en houden van jongeren. Voordat gemeenten jongeren naar werk kunnen begeleiden is het nodig dat ze in beeld zijn bij de juiste diensten.

Ik benadruk graag het belang van een goede samenwerking in de regionale scholingsnetwerken van gemeenten, scholen, UWV, MEE en andere betrokkenen en de blijvende inzet om jongeren uit het praktijkonderwijs, voortgezet speciaal onderwijs en de entreeopleiding van het mbo in beeld te houden en passende ondersteuning te bieden bij het vinden van werk. Deze scholingsnetwerken zijn in verband met de invoering van de Participatiewet medio 2015 overgedragen van UWV naar de centrumgemeenten van de 35 arbeidsmarktregio's. Uit de rapportage blijkt dat de meeste gemeenten een warme overdracht met scholen kennen voor de groep afkomstig uit het praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs.

De Inspectie wijst ook op het belang van het RMC. Het RMC heeft als taak om op regionaal niveau voortijdig schoolverlaten (vsv) tegen te gaan en daarvoor afspraken te maken met het onderwijs en andere betrokken partijen. Gemeenten hebben daarmee jongeren onder de 23 jaar die geen

[11] Zie ook ministeriële regeling procesgang vangnetters gemeentelijke doelgroep Partiicipatiewet, in werking getreden per 1 juli 2016, Stcrt. 2015, nr. 27502

startkwalificatie hebben in beeld en kunnen zo bijdragen aan een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt door deze jongeren vanuit het onderwijs over te dragen aan de diensten die hen begeleiden naar werk. De Minister van OCW heeft op 15 februari 2016 een brief aan de Tweede Kamer gestuurd over het vervolg van de aanpak voortijdig schoolverlaten. De Minister van OCW geeft in dat verband aan in afstemming met SZW waar mogelijk en passend bij de privacyvereisten RMC de beschikking te geven over de nog ontbrekende arbeidsmarktpositie-informatie voor de groep kwetsbare jongeren tot 23 jaar zodat een zo volledig mogelijk beeld van deze jongeren ontstaat. Hiermee kan RMC de jongeren monitoren en hen overdragen aan de juiste partijen wanneer iemand hulp nodig heeft.

De Ministers van OCW, SZW en ik onderschrijven het belang van het in beeld krijgen en houden van jongeren zonder startkwalificatie als gevolg van voortijdig schoolverlaten ook vanuit de aanpak Jeugdwerkloosheid. Deze jongeren hebben een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Ze zijn vaker werkloos, oververtegenwoordigd in de bijstand en een deel van hen is buiten beeld voor bemiddeling naar werk. Voor deze jongeren is geen sluitend vangnet. Als eerste stap richting een sluitend vangnet hebben de betrokken wethouders afspraken gemaakt, in aansluiting met de nieuwe aanpak voortijdig schoolverlaten, over de samenwerking tussen RMC en de dienst Werk & Inkomen. We faciliteren de uitvoering als volgt. We monitoren de uitvoering van de bestuurlijke afspraken. We maken mogelijk dat gemeenten in beeld krijgen welke jongeren tussen 23 en 27 jaar geen startkwalificatie hebben, geen opleiding volgen, niet werken en geen uitkering hebben. We starten pilots om informele organisaties een rol te geven bij het in beeld brengen van deze jongeren. We stimuleren de samenwerking tussen gemeenten en uitzendorganisaties om deze jongeren te matchen op werk en bij te scholen.
Maar willen we echt tot een sluitend vangnet komen voor jongeren die voortijdig school verlaten, dan is er meer nodig. Daarom maken we, zoals toegezegd aan de Tweede Kamer[12], inzichtelijk wat er voor nodig is om jongeren zonder startkwalificatie te Matchen op werk. We hebben knelpunten geïnventariseerd die spelen bij het Matchen op werk van deze jongeren. Een deel van deze knelpunten kan in de praktijk worden opgelost, deze zullen worden benoemd in een nog te ontwikkelen handreiking. Daarin kan ook aandacht worden besteed aan de nazorgplicht van scholen. Een deel van de knelpunten vraagt om bestuurlijke besluitvorming, daarom zullen Minister Bussemaker en ik in gesprek gaan met wethouders Werk en Inkomen en wethouders Onderwijs, tijdens het werkcongres in februari 2017 dat we samen met de G32 organiseren. Daar zal ook worden gemarkeerd welke knelpunten vragen om nadere analyse of politieke keuzes.

Een belangrijk punt waar de Inspectie aandacht voor vraagt is de aansluiting van de arbeidsondersteuning aan jongeren en de werkgeversdienstverlening. In de brief aan de TK van 27 oktober 2016 over matchen op werk in de regio heb ik ook het belang benadrukt van de samenwerking tussen partijen die betrokken zijn bij de arbeidsondersteuning van jongeren (gemeenten, vso- en proscholen, RMC's) en partijen die werkgeversdienstverlening aanbieden (gemeenten en UWV etc.).[13] Samen met deze partijen werk ik aan een gezamenlijke aanpak in en met de regio's om matchen op werk, ook voor jongeren zonder startkwalificatie, duurzaam te verbeteren. Het streven is om in de zomer deze aanpak vast te stellen. Ik zal uw Kamer, voor 15 maart, per brief informeren over de voortgang.

---

[12] Kamerstuk 29 544, nr. 674, p. 6
[13] Kamerstuk 29 544, nr. 745

Loonkostensubsidies

De rapportage van de Inspectie wijst op een terughoudende inzet van het instrument loonkostensubsidie, met name voor jongeren met een lage arbeidsproductiviteit. Uit het rapport van de Inspectie blijkt dat veel gemeenten de loonkostensubsidies niet inzetten voor jongeren met een lage arbeidsproductiviteit omdat de inzet van de loonkostensubsidie niet opweegt tegen de besparingen op de uitkering. Ik wil nogmaals benadrukken dat het instrument loonkostensubsidie juist bedoeld is om jonggehandicapten structureel aan het werk te helpen en houden bij een reguliere werkgever. De wettelijke kaders laten een ruimhartige toepassing door gemeenten toe. De financiële risico's voor gemeenten zijn beperkt omdat de financiering verloopt via het Inkomensdeel dat aansluit op feitelijke realisaties, zie ook mijn brief van 27 november 2015 aan uw Kamer.[14]

Geredeneerd moet worden vanuit de jongeren. Dit vraagt om maatwerk. Met de Inspectie en Divosa ben ik van oordeel dat het uitsluiten van bepaalde instrumenten voor sommige groepen op gespannen voet staat met de Participatiewet. De Participatiewet verplicht gemeenten om bij verordening regels te stellen om voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling evenwichtig over de gemeentelijke doelgroep worden verdeeld. Ik roep gemeenten daarom op hieraan gevolg te geven.

Ik verwacht voor de toekomst een positief effect op de inzet van het instrument beschut werk vanwege het wetsvoorstel waarmee uw Kamer op 29 november heeft ingestemd dat gemeenten verplicht om beschutte werkplekken te realiseren, aansluitend bij de behoefte.[15] Dit instrument kan onder meer ingezet worden voor de groep jonggehandicapten voor wie het lastig is werk te vinden bij een reguliere werkgever zonder extra begeleiding. Met dit wetsvoorstel wil ik ook het creëren van banen voor de doelgroep waar mogelijk vereenvoudigen. Daarom wordt met dit voorstel ook de praktijkroute ingevoerd. Met de praktijkroute kunnen mensen, waaronder jonggehandicapten ook via een gevalideerde loonwaardemeting door de gemeente op de werkplek worden toegelaten tot het doelgroepenregister voor de banenafspraak.

Ook mag een positief effect worden op de inzet van het instrument loonkostensubsidie vanwege het inmiddels door het Parlement aanvaarde wetsvoorstel stroomlijning loonkostensubsidie Participatiewet.[16] Zo wordt het mogelijk in het eerste halfjaar van een dienstbetrekking een vaste loonkostensubsidie van 50 procent van het wettelijk minimumloon te verstrekken. Ook wordt loonkostensubsidie mogelijk voor schoolverlaters uit vso, pro en mbo-entreeonderwijs die al werken. Verder wordt naar aanleiding van praktijksignalen de berekening van de loonkostensubsidie vereenvoudigd waardoor naar verwachting meer werkgevers hiervoor in aanmerking zullen komen. De meest recente cijfers laten zien dat per 1 juli 2016 het aantal mensen met een loonkostensubsidie Participatiewet inmiddels is gestegen naar 2.330. Dit wijst er op dat ondanks een langzame start de inzet van dit instrument door gemeenten nu op gang begint te komen. Tot slot wordt de no-riskpolis structureel beschikbaar voor mensen uit de gemeentelijke doelgroep banenafspraak en beschut werk.

---

[14] Kamerstuk 34 352, nr. 1
[15] Kamerstuk 34 578, nr. 2
[16] Kamerstuk 34 514, nr. 2

Jobcoach

Uit het rapport van de Inspectie SZW blijkt dat een meerderheid van de gemeenten aangeeft jobcoaching vaak of altijd in te zetten bij de plaatsing van jongeren uit de doelgroep bij werkgevers. Wel zijn jobcoachregelingen van gemeenten zeer verschillend: het vaakst blijkt er sprake te zijn van de inzet van jobcoaches vanuit externe organisaties dan wel van jobcoaches die door de werkgever zelf worden ingezet en door de gemeente worden vergoed. Daarnaast zijn er ook gemeenten die jobcoaches binnen de eigen organisaties hebben, en zijn er gemeenten die hun eigen klantmanagers opleiden tot jobcoach. De regionale Werkbedrijven hebben de opdracht om invulling te geven aan een eenduidige regionale aanpak hiervoor.

De Inspectie constateert ook dat gemeenten grenzen stellen aan de inzet van de jobcoach in duur of omvang. Dit kan een risico zijn voor het duurzaam aan het werk helpen van deze doelgroep. Dit is een belangrijk aandachtspunt. Ik juich het toe dat de Programmaraad is gevraagd om een handreiking op het instrument jobcoaching te maken. De planning is dat deze in het eerste kwartaal van 2017 beschikbaar komt. Het is verder van belang de wijze van inzet van dit instrument in beeld te krijgen. In de vervolgmeting in 2017 van het ervaringsonderzoek onder gemeenten, dat onderdeel is van de monitor Participatiewet, wordt onderzocht hoe gemeenten de jobcoach vormgeven. Ik blijf verder, zoals ik ook aangaf bij de eerdere rapportage van de Inspectie SZW, bij de gemeenten aandacht vragen voor een adequate ondersteuning van jongeren met beperkingen, o.a. via loonkostensubsidies en jobcoaches, via de Verzamelbrief, in mijn contacten met gemeenten (VNG, Divosa) en het wethoudersoverleg.

Tot slot

De inspanningen van gemeenten en scholen om jongeren met een beperking aan een goede werkplek te helpen blijven onverminderd van belang. Waar mogelijk ondersteun ik deze inspanningen, onder meer via het programma vakmanschap en professionalisering. Vanuit de praktijk worden daarbij goede initiatieven ondernomen. Als voorbeeld wijs ik op de Implementatiescan Participatie Jongeren in een Kwetsbare positie die door een landelijk samenwerkingsverband van onder andere Landelijk Expertisecentrum Speciaal Onderwijs (LECSO), Divosa, UWV en MEE NL ontwikkeld. De implementatiescan is een digitale kennis- en actietool voor de verbetering van de werkkansen voor deze jongeren. Deze scan is in overleg met een gebruikersgroep tot stand gebracht door adviesbureau Ecorys en getest door onder andere gemeenten, scholen, MEE en UWV.

Het Ministerie van SZW heeft ook, in samenspraak met de Programmaraad, onlangs een kennisdocument opgesteld over de ondersteuning, de beschikbare instrumenten, zoals loonkostensubsidie en jobcoach, en de financiering in de Participatiewet. Dit kennisdocument is te vinden op www.samenvoordeklant.nl.[17] In dit kennisdocument wordt ook ingegaan op punten waarvan gemeenten zich blijkens de rapportage van de Inspectie nog niet altijd bewust zijn, zoals de verantwoordelijkheid voor jongeren die uitvallen uit werk met loonkostensubsidie.

Gemeenten hebben in de monitor in de eerste helft van 2015 aangegeven dat zij één tot twee jaar nodig hebben om de transitie te maken die de Participatiewet van hen vraagt. Ik spreek mijn waardering uit voor al het

[17] http://www.samenvoordeklant.nl/sites/default/files/bestandsbijlage/kennisdocument_ondersteuning_mensen_pwet_definitief_25-10-2016.pdf#overlay-context=nieuws/procedure-overstap-van-een-gemeente-naar-een-andere-arbeidsmarktregio

werk dat de gemeenten al verzet hebben en roep ze tegelijkertijd op hiermee door te gaan: het samen met betrokken partijen, zoals scholen, zo goed mogelijk in beeld krijgen van de jonggehandicapten en arbeidsondersteuning op maat bieden. Om ervoor te zorgen dat deze jongeren de kans krijgen te participeren in de samenleving en dan bij voorkeur betaald werk bij een reguliere werkgever.

Wajong herindeling

Inleiding

Met deze brief informeer ik u over de stand van zaken herindeling Wajong. Met de invoeringswet Participatiewet is de Wajong afgesloten voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen. Het zittend bestand Wajong blijft bij UWV en wordt onderverdeeld in een categorie met arbeidsvermogen en een categorie zonder arbeidvermogen. In dit kader voert UWV een herindelingsoperatie uit. De uitkering van Wajongers zonder arbeidsvermogen blijft op 75 procent van het wettelijk minimumloon. Wajongers met arbeidsvermogen krijgen te maken met een korting op de uitkering van 5 procentpunt met ingang van 1 januari 2018. De herindeling van de Wajong legt een fors beslag op de beperkt beschikbare capaciteit van verzekeringsartsen. Met een brief van de Minister van 31 mei 2016 heb ik u geïnformeerd dat enkele maanden na de start van de herindelingsoperatie Wajong, meer artsencapaciteit benodigd bleek om deze Wajongers op spreekuur te zien (Kamerstuk 26 448, nr. 569). Conform de toezegging in deze brief informeer ik u over de wijze waarop UWV deze problematiek binnen het dossier van de herindeling oplost.

Proces herindeling

Op verzoek van uw Kamer heeft UWV, in overleg met mijn departement, een proces ingericht dat de Wajongers niet meer mag belasten dan strikt noodzakelijk. Deze werkwijze heb ik vastgelegd in artikel 2a van het schattingsbesluit. Hierbij is het uitgangspunt dat de beoordeling zo efficiënt en zorgvuldig mogelijk plaatsvindt. Voor de betrokkenen is het immers van belang dat zij met zo min mogelijke belasting en op een zo duidelijk mogelijke manier te horen krijgen waar zij aan toe zijn en welke stappen zij kunnen ondernemen wanneer zij het oneens zijn met de vooraankondiging of het besluit van UWV.

De Wajong2010 kent reeds een onderscheid in personen met arbeidsvermogen (Wajong werkregeling) en personen zonder arbeidsvermogen (Wajong uitkeringsregeling). De herindelingsoperatie richt zich daarom hoofdzakelijk op de oWajong. Vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid ontvangen personen in de Wajong2010 ook een brief waarin UWV de indeling kenbaar maakt en Wajongers uitnodigt om te reageren. Hiermee verwacht UWV een piek in herbeoordelingen Wajong2010 eind 2017 te voorkomen.

De meerderheid van alle oWajongers is op basis van systeem- en dossierinformatie voorlopig ingedeeld. Op volgorde van leeftijd ontvangen Wajongers gefaseerd een vooraankondiging met het voornemen om de Wajonger in te delen in een van de twee categorieën. UWV vraagt daarbij of de Wajonger het eens is met deze voorlopige indeling. Wajongers die het niet eens zijn worden uitgenodigd nadere informatie te verstrekken waarom zij in een andere categorie thuishoren. Ook Wajongers die UWV op basis van dossier- of systeeminformatie niet in kon delen (onbepaald) ontvangen een vragenlijst voor nadere informatie. UWV beoordeelt op basis van deze informatie in welke categorie de Wajonger voorlopig wordt ingedeeld. Op het moment dat een Wajonger

het niet eens is met de indeling volgt een beoordeling op basis van de vier criteria Wajong 2015. Indien een Wajonger het eens is met de voorlopige indeling, dan wel een beoordeling heeft plaatsgevonden, volgt een besluit van UWV. Tegen dit besluit kan de Wajonger bezwaar en beroep aantekenen.

Stand van zaken herindeling

In juli 2015 is UWV gestart met de landelijke verzending van vooraankondigingen aan Wajongers van wie UWV inschat dat ze arbeidsvermogen hebben. Tot en met augustus 2016 levert dit het volgende beeld op:

Tabel: Voorlopige indeling in kader van integrale activering Wajongers 2015

Wajongers: met arbeidsvermogen	139.000
Verstuurde vooraankondigingen eind aug. 2016	*86.000*
Wajongers: duurzaam geen arbeidsvermogen	67.000
Verstuurde vooraankondigingen eind aug. 2016	*44.000*
Wajongers: niet ingedeeld omdat ze vóór 1 januari 2018 met pensioen gaan of omdat ze nog studeren	17.000
Wajongers: niet ingedeeld, omdat UWV over onvoldoende relevante informatie beschikt: krijgen oproep voor beoordeling op arbeidsvermogen	2.000
Wajongers: krijgen oproep voor beoordeling omdat zij in de periode 1 januari 2008 tot 1 januari 2015 relatief kort hebben gewerkt	10.000
Wajongers: niet ingedeeld op basis van dossierscreening: krijgen eerst vragenlijst om dossier te actualiseren en waar nodig een oproep voor beoordeling op arbeidsvermogen	16.000

UWV ligt op schema met het verzenden van vooraankondigingen en verrichten van beoordelingen. Eind augustus 2016 heeft UWV in totaal bijna 36.000 beoordelingen verricht: 27.000 beoordelingen van personen die het niet eens waren met hun voorlopige indeling in de categorie «arbeidsvermogen» en 9.000 beoordelingen van personen die UWV niet voorlopig heeft kunnen indelen. Op basis van de beoordelingen heeft UWV vastgesteld dat gemiddeld 51 procent van de beoordeelde Wajongers duurzaam geen arbeidsvermogen heeft.

Daarnaast heeft UWV eind augustus 2016 ook ruim 44.000 vooraankondigingen gestuurd aan Wajongers waarvan UWV inschat dat zij duurzaam *geen* arbeidsvermogen hebben. Ook heeft UWV Wajongers die die voor 1 januari 2018 de pensioengerechtigde leeftijd zullen hebben bereikt, geinformeerd dat zij niet zullen worden ingedeeld.

UWV heeft veel geïnvesteerd om dit proces zorgvuldig in te richten, volgt het proces nauwgezet en past het proces op basis van nieuwe inzichten aan. Dit heeft in het voorjaar geleid tot het aanpassen van het proces. Het proces is bijvoorbeeld aangepast zodat dat Wajongers die het niet eens zijn met de voorlopige indeling eerst worden gebeld, voordat voor hen een beoordeling wordt ingepland. Deze zorgvuldige werkwijze heeft bijgedragen aan een zeer laag aantal bezwaren tegen de afgegeven beschikking (minder dan 1 procent).

UWV constateert dat met het oplopen van de leeftijd van de Wajongers, de indicatoren waarop UWV de voorlopige indeling baseert steeds minder goed voorspellen of er sprake is van arbeidsvermogen. UWV moet daarom steeds meer Wajongers op basis van een beoordeling indelen. Het aantal Wajongers met arbeidsvermogen dat het niet eens is met de voorlopige indeling en na een beoordeling wordt ingedeeld als iemand zonder arbeidsvermogen, neemt daarbij toe. UWV heeft daarop besloten

de voorlopige indeling voor het laatste leeftijdscohort, binnen de ruimte van het Schattingsbesluit, op basis van minder indicatoren uit te voeren. Dit betekent dat meer mensen dan oorspronkelijk verwacht zullen worden ingedeeld in de categorie «geen arbeidsvermogen». De verwachting is dat met deze aanpassing minder beoordelingen door UWV nodig zijn. Dit doet recht aan het streven Wajongers niet meer te belasten dan strikt noodzakelijk. Deze wijziging maakt het mede mogelijk dat UWV de herindeling conform afspraak binnen de beschikbare artsencapaciteit kan afronden.

Stand van zaken actvering oWajongers met arbeidsvermogen

Met de herindeling heeft het kabinet 95 miljoen gereserveerd om oWajongers met arbeidsvermogen te activeren. Dit houdt in dat alle oWajongers waarvan definitief is vastgesteld dat zij arbeidsvermogen hebben worden overgedragen aan Werkbedrijf (een divisie binnen UWV) en dienstverlening gericht op re-integratie ontvangen. Tot en met augustus 2016 zijn 42.000 oWajongers overgedragen aan Werkbedrijf. Van deze 42.000 hebben 27.000 Wajongers reeds een dienstbetrekking of ontvangen reeds re-integratieondersteuning van UWV. De overige 15.000 zijn opgeroepen voor een startgesprek. Deze startgesprekken resulteren in een klantprofiel ten behoeve van de matching op werk in het kader van de banenafspraak. Deze klantprofielen zijn tevens beschikbaar voor werkgevers via de Kandidatenverkenner. Daarnaast maakt UWV afspraken met de Wajonger over het vervolg van de re-integratie. Uit de 12.000 gevoerde startgesprekken blijkt dat ca. 9 procent van de gesproken Wajongers klaar is voor een baanaanbod, ca. 70 procent geactiveerd en/of arbeidsfit gemaakt moet worden en ca. 21 procent afziet van dienstverlening.

Inkoop van diensten

Uw Kamer heeft over het onderwerp inkoop van diensten verschillende moties[18] ingediend. Recent zijn de moties van de leden Heerma en Schouten[19] aangenomen, waarin zij de regering verzoeken dat er op korte termijn wordt gestart met pilots waarbij de inkoop bij bedrijven met de hoogste trede op de Prestatieladder socialer ondernemen (PSO) overdraagbaar wordt.
In het algemeen overleg (AO) van 27 oktober 2016 over de Participatiewet heb ik uw Kamer toegezegd u te informeren over het verschil tussen inkoop van diensten en inkoop van producten voor de banenafspraak. Ik heb tevens toegezegd in te gaan op de pilot die regelt dat inkoop van diensten bij bedrijven op de hoogste trede van de PSO-ladder overdraagbaar wordt. Ook heb ik toegezegd u uit te leggen waarom de Werkkamer nog niet met een standpunt is gekomen om de inkoop van diensten te laten meetellen.

Het verschil tussen de inkoop van producten en de inkoop van diensten

In de discussie wordt de inkoop van producten vaak in één adem genoemd met de inkoop van diensten. Het gaat echter om twee verschillende zaken.

- Bij de inkoop van producten zijn mensen uit de doelgroep in dienst van een onderneming en dragen zij op de locatie van die onderneming bij aan de totstandkoming van een (deel van een) product dat door deze onderneming wordt verkocht aan een andere onderneming, de inkopende onderneming.

---

[18] Kamerstuk 33 981, nrs. 33 en 36, Kamerstuk 34 352, nr. 10
[19] Kamerstuk 34 352, nrs. 22 en 31

- Bij de inkoop van diensten zijn mensen uit de doelgroep in dienst van een onderneming en wordt de dienst (bij voorbeeld schoonmaak, groenonderhoud of catering) uitgevoerd door hen op de locatie van de inkopende onderneming.

In beide situatie ligt de vraag voor of de uren die gewerkt zijn door mensen uit de doelgroep kunnen meetellen bij de inkopende onderneming in plaats van bij de verkopende onderneming, waarbij zij in dienst zijn. Voorop staat dat tijdens de banenafspraak alle gerealiseerde banen voor mensen met een arbeidsbeperking meetellen, ook die banen die via inkoop van diensten tot stand zijn gekomen. De inkoopconstructie gaat over het mogelijk maken van urenoverdracht bij inkoop van diensten tijdens de periode van de quotumheffing van de «aanbieder» naar de «inkoper».

De scheidslijn tussen een dienst of product is niet altijd helder, maar laat zich het best onderscheiden door de vraag waar de werkzaamheden worden verricht: al dan niet op de locatie van de inkopende onderneming. Daarmee is het grootste verschil tussen inkoop van diensten en inkoop van producten dat bij de inkoop van producten het locatievereiste wordt losgelaten. Ook is een verschil dat de uren bij inkoop van diensten eenvoudiger te identificeren zijn dan bij inkoop van producten. Bij de inkoop van diensten gaat het veelal om een facturering op basis van «uurtje-factuurtje». omdat de dienst wordt uitgevoerd op de locatie van de inkopende onderneming, is er een duidelijke relatie te leggen tussen gewerkte uren en de persoon. Bij de inkoop van product is het veel lastiger het aantal uren te koppelen aan het maken van een product. Daar zal op basis van forfaitaire uren een schatting gemaakt moeten worden van de uren die kunnen worden overgedragen.

De discussie in de Werkkamer

In de Werkkamer hebben de partijen diverse malen over de mogelijkheden en complexiteit van de inkoop van diensten gesproken. Werknemersorganisaties maken zich zorgen om de mate waarin de inkoop van diensten zal bijdragen aan de inclusieve arbeidsmarkt. Zoals ik u ook in mijn brief van 14 oktober 2016[20] meldde is met name de FNV tegen het meetellen van de uren van inkoop van diensten bij de opdrachtgever. Zij beschouwt dit als afkoop van verantwoordelijkheid via inkoop en geeft de voorkeur aan het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking door de inkopende werkgever. Ook is de FNV er niet van overtuigd dat inkoop van diensten daadwerkelijk leidt tot meer en duurzame banen. Het CNV ziet kansen, maar heeft grote zorgen over de complexiteit. Daarnaast heeft het CNV aangegeven tegen het loslaten van het locatievereiste te zijn. Werkgeversorganisaties zien wel kansen, want het regelen van inkoop van diensten zal leiden tot meer arbeidsplekken, maar zij hikken aan tegen de kosten en administratieve lasten die voortvloeien uit de noodzaak van een systeem van certificering. De kosten die een PSO-certificering (30+ certificaat) met zich meebrengen bedragen gemiddeld 1.300 euro per jaar.
Ook de uitvoeringstechnische complexiteit is onderwerp van gesprek geweest. Dit alles heeft ervoor gezorgd dat de Werkkamer heeft aangegeven andere varianten op de constructie van inkoop van diensten te willen verkennen die ook leiden tot extra werk voor mensen met een arbeidsbeperking en tegelijkertijd voldoen aan de voorwaarden van exclusiviteit. Ik verwacht dit advies in de eerste helft van 2017.

[20] Kamerstuk 34 352, nr. 41

De pilot

De pilot, die is voorgesteld door PSO Nederland en Cedris, waar in de Tweede Kamer over is gesproken, ziet alleen op de inkoop van producten en laat dus het vereiste dat het werk moet worden verricht op de locatie van de inkopende werkgever los. Ik ben in lijn met de aangenomen moties bereid om die pilot te starten in samenwerking met PSO Nederland, TNO en Cedris om – in aanvulling op de discussie in de Werkkamer over inkoop van diensten op locatie van de inkopende onderneming – uit te zoeken of en hoe binnen de gestelde randvoorwaarden (waaronder rechtmatigheid, uitvoerbaarheid, maximale kansen voor de doelgroep van de banenafspraak en tegemoetkoming aan zowel de wensen van werknemers als werkgevers), quotumoverdracht naar inkopende werkgevers kan plaatsvinden, ook als het werk niet op de werkvloer van de inkopende onderneming wordt uitgevoerd. In de pilot moet ook de uitvoerbaarheid aan de orde komen, waaronder hoe de gegevensuitwisseling vormgegeven kan worden tussen de verkopende onderneming en het UWV.
Ik zal naast Cedris ook de Werkkamer vragen om deel te nemen in de begeleidingscommissie die deze pilot gaat begeleiden. De pilot kan begin 2017 starten.

Tot slot

Zoals ik u al eerder meldde sta ik in principe positief ten opzichte van het mogelijk maken van de inkoop van diensten, mits dit voor alle partijen goed uitvoerbaar is. Een werkbaar systeem is een noodzakelijke randvoorwaarde, temeer omdat het om massale processen gaat die bovendien kunnen uitmonden in een beschikking met rechtsgevolgen, namelijk een quotumheffing. Eveneens van belang is dat het mensen uit de doelgroep van de banenafspraak kansen biedt op regulier werk en inkoop van diensten een inclusieve arbeidsmarkt dichterbij brengt. In aanvulling op de verkenning door de Werkkamer naar andere varianten op de constructie van inkoop van diensten kan informatie over de pilot inzicht geven of en hoe de inkoopconstructie mogelijk is bij werkzaamheden die niet op locatie van de inkopende werkgever worden verricht. De uitkomst van de nadere verkenning door de Werkkamer en van de pilot verwacht ik beide in de eerste helft van 2017.

Evaluatie AMvB experimenten

In het AO Participatiewet van 27 oktober 2016 heb ik toegezegd uw Kamer te informeren of het opportuun is om het «Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet» te evalueren. In dit ontwerp besluit, dat thans bij de Raad van State ligt voor advies, heb ik conform artikel 83 van de Pw een evaluatiebepaling opgenomen. Conform deze bepaling dient de regering de doeltreffendheid en effecten van experimenten te evalueren. De regering stuurt drie maanden voor het einde van de experimenten een verslag naar de Staten-Generaal. Daarin zal ik ook ingaan op de werking van de AMvB zelf. Daarnaast zal ik, zoals ik heb toegezegd tijdens het genoemde AO, uw Kamer jaarlijks inzicht verschaffen in het verloop van de experimenten op hoofdlijnen, op basis van de informatie die de deelnemende gemeenten aanleveren.

Gevolgen kostendelersnorm Amsterdam

Uw Kamer heeft mij twee verzoeken gestuurd om te reageren op op het onderzoek «Gevolgen kostendelersnorm Amsterdam».[21] Hieronder ga ik in op de uitkomsten van het onderzoek.

Inhoud onderzoek

De gemeente Amsterdam heeft onderzoek laten doen naar de maatschappelijke gevolgen van de invoering van de kostendelersnorm. De gemeente heeft hiervoor onderzoeksbureau Regioplan gevraagd antwoord te geven op de vragen welke groepen negatieve effecten ondervinden van de kostendelersnorm, wat de orde van grootte van de inkomenseffecten is en wat de aard van de problematiek is waar deze groepen mee te maken krijgen.

Het rapport concludeert dat er een oververtegenwoordiging is van alleenstaanden en van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond. Tevens is de conclusie dat bij een deel van de kostendelershuishoudens de inkomsten uit de bijstand lager zijn dan de uitgaven in voorbeeldbegrotingen zoals gehanteerd door Nibud. Dit geldt met name voor huishoudens met drie of meer kostendelers. Voor alleenstaande ouders geldt het niet. Voor gezinnen met twee kostendelers geldt het in mindere mate, namelijk wanneer een van beiden een hoger inkomen ontvangt en de ander door het wegvallen van de inkomensondersteunende maatregelen niet meer de helft van de kosten kan bijdragen.

Reactie

De bijstand is zeker geen vetpot. Het is een vangnet met als doel om te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan. De kostendelersnorm is ingevoerd omdat er kosten gedeeld kunnen worden. Als er voorheen binnen één huishouden meerdere bijstandsuitkeringen werden toegekend, kon door de stapeling van uitkeringen het huishoudinkomen zo hoog zijn dat daarmee meer dan alleen de noodzakelijke kosten werden gedekt. Het verzamelinkomen kon soms hoger zijn dan het inkomen van een huishouden met een vergelijkbare samenstelling maar waarbij er slechts één kostwinner was met een modaal inkomen.

Bij de berekening van de kostendelersnorm is de regering uitgaan van de norm voor een zelfstandig wonende alleenstaande. Die bedraagt 70 procent. Als de alleenstaande huwt (of een gezamenlijke huishouding gaat voeren) dan stijgt deze norm met 30 procent tot 100 procent. Dit weerspiegelt de toename van de kosten van de huishouding door de komst van een extra persoon. De toename houdt rekening met het feit dat samenwonen kostenvoordelen genereert. Bij drie kostendelers is het gezamenlijke inkomen daarom 130 procent, bij vier kostendelers 160 procent en zo verder. Deze berekening vindt bevestiging in CBS budgetonderzoek naar de feitelijke uitgaven van huishoudens.[22]

De conclusie dat in woningen met meer dan drie kostendelers de uitgaven hoger zijn dan de inkomsten, zijn de uitkomst van een statistische analyse. De bijstandsnormen zijn vergeleken met begrotingen op basis van gegevens van het Nibud. De Nibud begroting is gebaseerd op aannemelijke kosten van de noodzakelijke uitgaven. Er is dus niet gekeken welke uitgaven de doelgroep daadwerkelijk doet en of zij kunnen rondkomen. De

[21] Verzoek van het lid Voortman tijdens regeling van werkzaamheden, 3 november 2016 (Handelingen II 2016/17, nr. 18, item 6) en brief Vaste Kamercommissie d.d. 18 november
[22] CBS 2004, equivalentiefactoren 1995–2000.

onderzoekers doen daarbij bovendien aannames over de kosten die ondeelbaar zijn. Bij een gezin met drie inwonende volwassen kinderen worden geen schaalvoordelen als gevolg van gezamenlijke inkoop verondersteld, terwijl die er in de praktijk wel zijn.

De kostendelersnorm is recentelijk ingevoerd. Ik vind het daarom van groot belang om signalen te ontvangen over eventuele knelpunten die gemeenten tegenkomen bij de uitvoering van de Participatiewet. Dit geldt ook voor de kostendelersnorm. Hoewel er bij de berekening van de kostendelersnorm rekening is gehouden met de schaalvoordelen van het kunnen delen van kosten, kunnen zich in individuele gevallen schrijnende situaties voordoen. Het is onmogelijk en bovendien onwenselijk om elke denkbare specifieke situatie van een wettelijke regeling te voorzien. Als de gemeenten een signaal krijgen dat mensen in de problemen komen, is het de bevoegd- en verantwoordelijkheid van gemeenten om actie te ondernemen. Ik heb de gemeenten hier in de verzamelbrief[23] op geattendeerd.

In 2017 en 2018 wordt 7,5 miljoen euro beschikbaar gesteld om gemeenten meer ruimte te geven om ouderen in moeilijke situaties te kunnen helpen. Er is daarbij vooral gedacht aan bijzondere bijstand voor gepensioneerden zonder volledige AOW. Deze groep kan via de Sociale Verzekeringsbank weliswaar een beroep doen op algemene bijstand in de vorm van Aanvullende Inkomensondersteuning voor Ouderen (AIO), maar is op de gemeente aangewezen in situaties waarin bijzondere bijstand nodig kan zijn.

Kostendelersnorm Toeslagenwet

Met de tweede nota van wijziging bij het wetsvoorstel Verzamelwet SZW 2016[24] is het overgangsrecht van de kostendelersnorm in de Toeslagenwet (TW) aangevuld met overgangsrecht met betrekking tot de gebruikelijke maximering van de toeslag. De kostendelersnorm en bijbehorend overgangsrecht is in de TW ingevoerd met ingang van 1 juli 2016. In zijn brief van 1 juni jl. geeft het UWV aan in verband met releaseplanningen dit overgangsrecht voor de maximering van toeslagen in aanvulling op de uitkeringen ZW, IOW, WIA, WAO, WAZ en Wajong niet tijdig (met ingang van 1 juli 2016) geautomatiseerd te kunnen uitvoeren. Hierdoor ontvangen naar schatting op jaarbasis 80 kostendelers die een gemaximeerde toeslag zouden moeten ontvangen tijdelijk meer dan zij rechtens zouden moeten ontvangen. Het UWV geeft aan dat een juiste uitvoering van de wet voor de ZW kan plaatsvinden per 1 april 2017 en voor de IOW, WIA, Wajong, WAZ en WAO per 1 september 2017.

Het verzoek van UWV de maximering van de toeslag bij het overgangsrecht van de kostendelersnorm voor de ZW eerst op 1 april 2017 en voor de andere arbeidsongeschiktheidsregelingen en IOW eerst op 1 september 2017 uit te voeren is niet in overeenstemming met de TW, zoals die per 1 juli 2016 is komen te luiden (contra-legem). Gedogen van contra-legembeleid dient op grond van het geldende kabinetsbeleid aan een aantal voorwaarden te voldoen. De gedoogsituatie dient tijdelijk te zijn, moet worden gemeld aan het parlement en de Inspectie SZW en mag nimmer ten nadele werken van diegenen op wie de wetsuitvoering betrekking heeft. UWV geeft in zijn brief aan dat de gedoogsituatie uiterlijk duurt tot 1 april 2017 voor de ZW en tot 1 september 2017 voor de IOW, WIA, WAO, WAZ en Wajong. Aan de voorwaarde van tijdelijkheid is dus voldaan. Voorts ontvangen de kostendelers in het overgangsrecht die een

---

[23] Verzamelbrief aan gemeenten, 13 november 2015.
[24] Kamerstuk 34 273, nr. 8, p. 2.

gemaximeerde toeslag zouden moeten ontvangen, in deze periode een niet-gemaximeerde toeslag. Zij ontvangen dus meer dan waar zij eigenlijk recht op zouden moeten hebben. Ook aan de voorwaarde van het niet-benadelen is voldaan. Bij deze informeer ik u dat ik besloten heb het hiervoor genoemde tijdelijke contra-legem handelen van UWV te gedogen. De Inspectie SZW wordt ook geïnformeerd over de gedoogsituatie.

Brutering van de bijstand

Ik heb uw Kamer in mijn brief van 11 november 2015 geïnformeerd over een aantal maatregelen om zowel tijdelijk als deeltijdwerk vanuit de bijstand gemakkelijker en aantrekkelijker te maken.[25] In die brief schrijf ik ook over de gesprekken met gemeenten over de gevolgen van brutering van de bijstand. Brutering van de bijstand is een door gemeenten aangedragen oplossingsrichting om tijdelijk en deeltijdwerk eenvoudiger te faciliteren. Met deze oplossingsrichting wordt de netto-systematiek vervangen door een brutosystematiek en wordt de netto inkomenswaarborg losgelaten. De afgelopen tijd heb ik in nauw overleg met onder andere gemeenten, VNG, Divosa, de LCR en de Ministeries van Financiën en BZK onderzocht wat de gevolgen zijn voor de uitvoering van gemeenten en voor het besteedbaar inkomen van bijstandsgerechtigden. Voor deze twee punten is onafhankelijk onderzoek uitgevoerd, waarbij onder andere de bovengenoemde partijen lid waren van de begeleidingscommissie. De belangrijkste conclusies uit de onderzoeken zijn dat de effecten op de uitvoering zeer beperkt zijn (onderzoek uitgevoerd door Panteia) en dat de inkomenseffecten voor het grootste deel van de bijstandsgerechtigden beperkt zijn, maar dat de effecten bij echtparen waarvan één van de partners aan het werk gaat een aandachtspunt zijn. Bij deze bied ik u van beide onderzoeken de rapportage aan[26].

In het bestuurlijk overleg met de VNG van 26 oktober jl. ben ik samen met de VNG, alles afwegende, tot de conclusie gekomen dat een overstap naar een bruto bijstand op dit moment niet gewenst is.

Afgelopen periode is door verschillende departementen en uitvoeringsinstanties verkend hoe inkomensbegrippen in verschillende regelingen zodanig kunnen worden vereenvoudigd en geharmoniseerd dat burgers de regelingen beter kunnen begrijpen en de regelingen beter uitvoerbaar en gericht worden. In dat kader kan brutering van de bijstand een bijdrage leveren, mocht een volgend kabinet besluiten tot harmonisering van inkomensbegrippen. Zie het eindrapport van de interdepartementale werkgroep harmonisatie inkomensbegrippen van 22 september 2016: https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/documenten/rapporten/2016/09/22/eindrapport-harmonisatie-inkomensbegrippen

Ik roep alle betrokken partijen om in overleg met elkaar door te gaan met de transformatie die met de Participatiewet beoogd wordt. Om te komen tot een inclusieve arbeidsmarkt waarin mensen met een arbeidsbeperking de kans krijgen te participeren in de samenleving, óók op de arbeidsmarkt net zoals ieder ander.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma

---

[25] Kamerstuk 28 719, nr. 90.
[26] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Bijlage

Kwantitatief beeld uitvoering Participatiewet

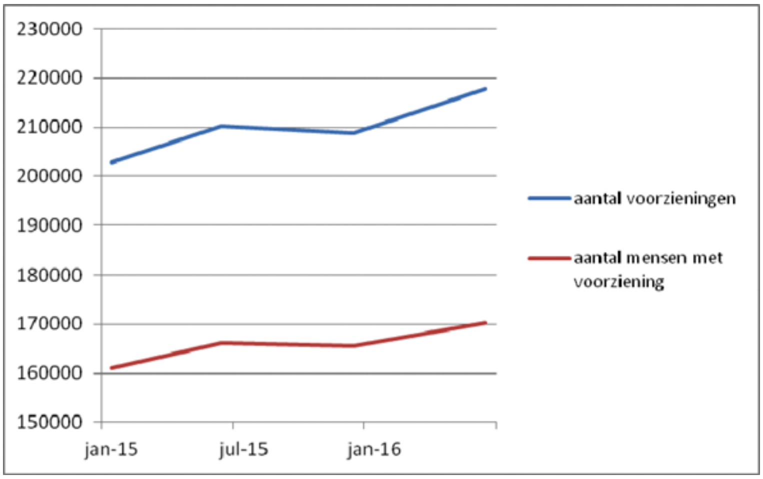
Bijstandsvolume

Er zijn duidelijke signalen dat de economie en de arbeidsmarkt zich aan het herstellen zijn van de crisis. Deze positieve signalen zien we nu nog niet terug in de ontwikkeling van de bijstand. Eind september ontvingen 462 duizend personen tot de AOW-leeftijd een bijstandsuitkering. Dat zijn er 22 duizend meer dan een jaar eerder. De groei van het aantal bijstandsgerechtigden is het gevolg van de toename van het aantal statushouders en een aantal kabinetsmaatregelen zoals verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd en veranderingen in de toelatingseisen voor de Wajong.

Eind september 2016 zaten 7 duizend meer jongeren tot 27 jaar in de bijstand dan in september 2015. De stijging van het aantal jongeren onder 27 jaar met bijstand komt voor een deel door de instroom van jongeren met een arbeidsbeperking en arbeidsvermogen die voorheen de Wajong instroomden.

Voorzieningen

Figuur 1: Voorzieningen totaal

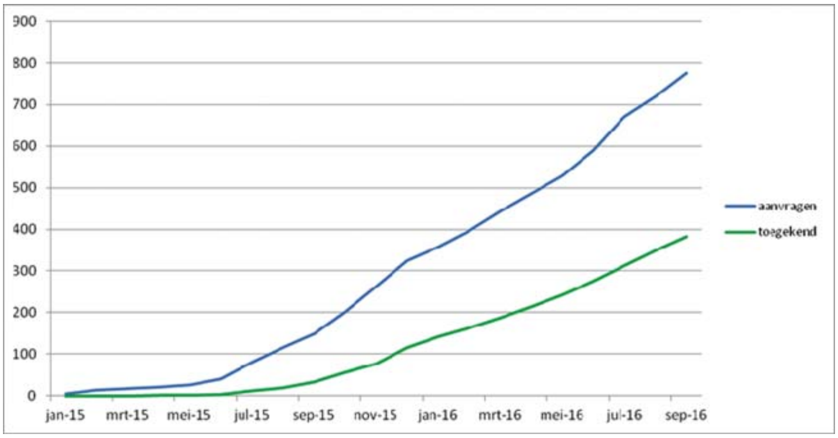


Figuur 1 laat zien dat het aantal voorzieningen en het aantal mensen met een voorziening op peil blijft of zelfs licht groeit naar 217.780 respectievelijk 170.220 eind juni 2016. Het gaat hier om alle typen voorzieningen die gemeenten kunnen inzetten, zoals loonkostensubsidie, beschut werk, participatieplaatsen, etc. Het aantal voorzieningen ligt aanzienlijk hoger dan het aantal mensen met een voorziening. 21 procent van de mensen met een voorziening maakt gebruik van meer dan één voorziening.

Het grootste deel van de voorzieningen wordt ingezet voor mensen in de bijstand zonder werk (72 procent). 19 procent van de mensen met een re-integratievoorziening werkt al dan niet met een (aanvullende) uitkering. 9 procent betreft niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) zonder werk en bijstand. Voorzieningen worden zowel aan langdurig als kortdurend werklozen aangeboden. Circa een kwart (23 procent) van de bijstandontvangers met een voorziening zit korter dan een jaar in de bijstand, daarnaast ontvangt ook circa een kwart al langer dan 5 jaar bijstand (24 procent). Ook ouderen met bijstand krijgen een re-integratievoorziening aangeboden: 19 procent is ouder dan 55 jaar.

Beschutte werkplekken

Figuur 2: aangevraagde en toegekende beschut werkplekken



Eind september 2016 is de stand van zaken wat betreft het totaal aantal aanvragen beschut werk (cumulatief): 777. Dit resulteerde in 382 toegekende aanvragen (69 procent van de behandelde aanvragen). 220 aanvragen zijn eind september nog in behandeling. Hoewel het aantal aanvragen voor beschutte werkplekken achterblijft bij de verwachting, worden er meer aanvragen ingediend en toegekend. Tot en met maart 2016 waren er volgens het tweede rapport van de Inspectie SZW over beschut werk 115 beschutte werkplekken gerealiseerd.[27] Bovendien biedt een toenemend aantal gemeenten in het geheel geen beschut werk aan. In de Statistiek Re-integratie Gemeenten staan op 1 juli 2016 110 plekken beschutte werkplekken geregistreerd. Blijkbaar zijn (nog) niet alle plekken beschut werk geregistreerd door de gemeenten.

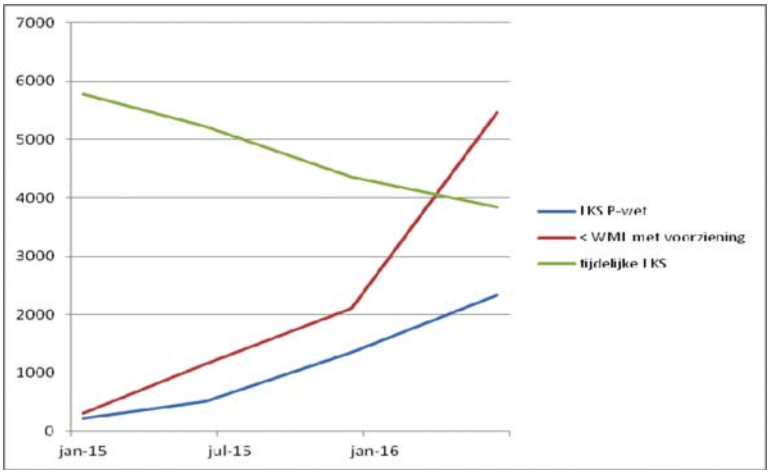
Het aantal beschutte werkplekken blijft achter bij de ramingen (de raming betrof 1.600 in 2015). Op 29 november heef uw Kamer ingestemd met een wetsvoorstel bij uw Kamer ingediend dat gemeenten verplicht om beschutte werkplekken te realiseren, aansluitend bij de behoefte.[28]

---

[27] Kamerstuk 34 352, nr. 19
[28] Kamerstuk 34 578, nr. 2

Loonkostensubsidie

Figuur 3: Loonkostensubsidies en mensen met loonwaarde onder WML



Het verstrekken van loonkostensubsidies voor mensen met verminderde productiviteit op grond van de Participatiewet begint op gang te komen. We zien daarin een stijgende lijn. Eind juni 2016 zijn er 2.330 loonkostensubsidies ingezet voor mensen uit de Participatiewet die niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. Het aantal tijdelijke loonkostensubsidies daalt. Uit cijfers van gemeenten (SiSa-verantwoording over 2015) blijkt dat 53 procent van de gemeenten (213 gemeenten) in 2015 loonkostensubsidie Participatiewet heeft ingezet, voor in totaal 8,4 miljoen euro. Het aantal door gemeenten geregistreerde mensen met een voorziening voor wie is vastgesteld dat ze een loonwaarde hebben van minder dan het WML stijgt harder. Dit is in de eerste helft van 2016 meer dan verdubbeld naar 5.890. Dit zijn deels mensen met een loonkostensubsidie en deels mensen met een andere voorziening die op den duur mogelijk met een loonkostensubsidie aan het werk zullen gaan.

Banenafspraak

Afgesproken is dat er eind 2015 9.000 banen worden gecreëerd ten opzichte van de nulmeting eind 2012; 6000 in de markt en 3000 bij de overheid. Eind van dit jaar (2016) dient de teller op totaal 20.500 banen te staan. Ik gaf al in mijn brief van 15 juli 2016 over de uitkomsten van de éénmeting aan dat in 2015 de afspraak ruimschoots is gehaald.[29] Medio 2017 volgt de meting over 2016.
We zien dat er dit jaar tot en met september circa 13.000 aanvragen zijn gedaan voor het doelgroepenregister.

Tabel 1: Aanvragen en toekenningenvoor het doelgroepenregister (van 1 januari 2016 t/m september 2016)

	Totaal
Aantal aangevraagde beoordelingen banenafspraak	13.037
Aantal afgehandelde aanvragen banenafspraak	12.827
Positieve beschikking banenafspraak	8.525
Percentage toekenning tov afgehandeld	66%

Van het totaal aantal aanvragen in 2016 (t/m september) heeft 76 procent van de mensen zich rechtstreeks aangemeld bij het UWV. 24 procent (dus circa 1.800) heeft zich via de gemeente aangemeld voor een beoordeling.

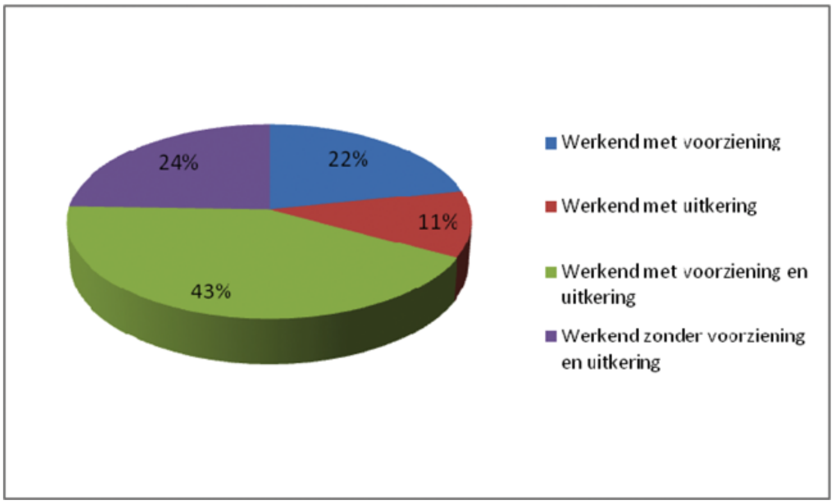
[29] Kamerstuk 34 352, nr. 34

Circa 2/3 van het aantal aanvragen voor een indicatie banenafspraak wordt door UWV toegekend. Eind juni 2016 stonden er 243.735 mensen met een geldige grondslag in het doelgroepregister. Dat is een afname van 4.004 personen ten opzichte van de nulmeting eind december 2012. De afname kan met name worden verklaard door de herbeoordeling Wajong. In de nulmeting zaten nog Wajongers zonder arbeidsvermogen. Die worden er nog met de herindeling uitgehaald.

Uitstroom met behulp van een voorziening

In 2015 zijn ruim 48 duizend banen gestart door bijstandsontvangers en nuggers vanuit een re-integratievoorziening. Dit ligt op een met 2014 vergelijkbaar niveau (bijna 47 duizend). Eén maand na de start bestond 90 procent van deze banen nog. Van deze bijna 43,5 duizend banen startte 93 procent vanuit de bijstand. De overige 7 procent startte vanuit een nug-positie.

Figuur 4: Werkenden vanuit re-integratievoorziening 1 maand na de start.



In figuur 4 zien we dat 24 procent van deze mensen helemaal is uitgestroomd en werkt zonder voorziening en uitkering. 43 procent werkt met zowel een uitkering als een voorziening. Deze cijfers zijn vergelijkbaar met de cijfers uit de eerste helft van 2014. Het meest ingezette instrument bij aanvang van de baan was een participatieplaats (werken met behoud van uitkering), dit betrof 3.620 plaatsen, 8 procent van het aantal gestarte banen. Daarna volgt de tijdelijke loonkostensubsidie, 2.740 subsidies, 6 procent van aantal gestarte banen.

Wajong

De instroom in de Wajong is sinds 1 januari 2015 sterk afgenomen. In 2014 ging het om een instroom van circa 1.450 uitkeringen per maand en in 2015 om circa 375 uitkeringen per maand. In het eerste tertaal van 2016 is dit iets verder afgenomen naar ca. 325 nieuwe uitkeringen per maand. Het aantal werkende Wajongers bij reguliere werkgevers is tussen 2008 en 2015 toegenomen met 11.800 naar 32.400 Wajongers eind 2015. Het aandeel werkgevers met een Wajonger in dienst is toegenomen: eind 2014 had 5,2 procent van alle reguliere werkgevers een Wajonger in dienst, eind 2015 5,4 procent. Het aandeel werkende Wajongers is toegenomen van 22,2 procent in 2014 naar 22,8 procent in 2015.[30]

[30] UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2015 en 2016 (2016 binnenkort te publiceren).

Wsw

De definitieve cijfers over heel 2015 (stand ultimo 2015) laten een uitstroom uit de Wsw in personen zien van 6,4 procent in 2015 (van 102.857 personen eind 2014 naar 96.321 personen eind 2015). In arbeidsjaren is de uitstroom 6,0 procent (van 90.858 naar 85.375). Het gemiddeld aantal arbeidsjaren in 2015 is iets lager dan de ramingen in het financieel kader Pwet (88.300 arbeidsjaren).